



VÍA CORREO ELECTRÓNICO

npastrana@senado.pr.gov

mlmarrero@senado.pr.gov

16 de febrero de 2021

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Presidente
Comisión de Hacienda, Asuntos Federales y Junta de Supervisión Fiscal
Senado de Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Re: Memorial Explicativo – Proyecto del Senado 116

Se nos ha referido para evaluación y análisis el Proyecto del Senado 116 (“PS 116”), el cual propone establecer ciertas enmiendas en la contratación gubernamental. En específico, la medida en discusión se titula de la siguiente manera:

“Para enmendar el Artículo 8 de la Ley Núm. 7 de 4 de marzo de 1955, según enmendada, conocida como “Ley de Exención Contributiva de Zonas Históricas” y enmendar la Sección 6070.03 de la Ley 60-2019, según enmendada, conocida como la “Código de Incentivos de Puerto Rico” a los fines de mantener los beneficios otorgados por la “Ley de Exención Contributiva de Zonas Históricas”

I

La *Exposición de Motivos* de la presente medida relata los pormenores y beneficios promulgados dentro de la Ley Núm. 7 de 4 de marzo de 1955, mejor conocida como “Ley de Exención Contributiva de Zonas Históricas”. En particular, esboza que la referida medida concede una exención de contribuciones sobre la propiedad a cualquier persona natural o jurídica que se disponga a realizar obras de mejoras, restauración o reconstrucción de edificios existentes, u obras de reestructuración o nueva construcción en solares baldíos en las Zonas Históricas de Puerto Rico.

Conforme a ello, señala que, la Ley Núm. 60-2019, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico”, enmendó el Artículo 8 de la Ley Núm. 7 *supra*, a los fines de que los beneficios o exenciones contributivas promulgados en dicha ley pudieran ser reclamados durante los años contributivos previos al 1 de enero de 2020. Es decir, la referida enmienda eliminó los beneficios para los años contributivos a partir del 2019.



Así las cosas, el PS 116 plantea que es imperativo que la exención antes discutida se mantenga en vigor para los próximos años contributivos, ya que, según se expresa la medida, el eliminar dicho beneficio provocaría que no haya inversión en las zonas históricas por la falta de incentivos. Por tanto, la pieza legislativa ante nuestra consideración propone que las exenciones y beneficios que establece la Ley Núm. 7 *Supra*, puedan reclamarse durante años contributivos posteriores al 1 de enero de 2020. En el sentido literal, esta enmienda tendría el efecto de devolver el Artículo 8 de la referida ley a su estado original. Es decir, eliminaría cualquier disposición que provoque la caducidad de los beneficios otorgados.

II.

El Departamento de Hacienda (“Departamento”) nace en virtud de la Sección 6 del Artículo IV de la Constitución de Puerto Rico. Conforme a ello, nuestra ley suprema nos delegó la responsabilidad de administrar las leyes tributarias y la política fiscal del país, de una manera eficiente para así maximizar los recursos del erario. Así las cosas, nuestro departamento tiene dentro de su haber la administración de las leyes y política pública contributiva a través de la Ley Núm. 1- 2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”, la Ley Núm. 230 -1974, según enmendada, conocida como “Ley de Contabilidad de Gobierno de Puerto Rico”, y cualquier ley de materia contributiva incumbente al Departamento.

Cónsono con nuestro propósito y pericia, el Departamento tiene la responsabilidad de asesorar a la Rama Legislativa sobre aquellas medidas que tengan un impacto sobre el Fondo General; específicamente, aquellas que pudieran afectar de algún modo los recaudos e ingresos. Por otra parte, cuando los proyectos pudieran tener un potencial impacto en los gastos, tales como distribuciones presupuestarias, entendemos es la Oficina de Gerencia y Presupuesto (“OGP”) quien ostenta la pericia y competencia sobre la materia para emitir comentarios puntuales en torno a una medida legislativa propuesta. De igual forma, aquellas medidas que pudieran tener un impacto sobre los lineamientos contemplados en el Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico, según certificado por la Junta de Supervisión Fiscal (“JSF”), es esencial el insumo que pueda proveer la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (“AAFAP”) respecto a las mismas.

III.

Luego de examinar el proyecto de ley de referencia, así como su intención legislativa, procedemos a exponer nuestra postura con relación al mismo.

En primer lugar, reconocemos que el desarrollo económico y la inversión de capital privado son esenciales para la recuperación económica de Puerto Rico. A raíz de lo anterior, la Ley Núm. 60-2019 (“Código de Incentivos”) tiene el propósito de promover el ambiente, las oportunidades y las herramientas adecuadas para fomentar el desarrollo económico sostenible de Puerto Rico. En virtud de ello, el Código de Incentivos concede ciertos

incentivos que deben interpretarse como un instrumento que utiliza Puerto Rico, para fomentar la industria y la inversión productiva¹. Como resultado, este permite la medición eficaz y continua de los costos y beneficios de los incentivos que se otorgan para maximizar el impacto de la inversión de fondos públicos².

A tono con lo anterior, el Código de Incentivos tuvo la tarea de rediseñar el andamiaje jurídico que regula su otorgación, con el fin de maximizar nuestro potencial económico pero, a su vez, manteniendo un mayor grado de control y visibilidad sobre tales incentivos otorgados. Debemos tener muy presente que medidas como el Código de Incentivos limitaron la oferta de estos y los atemperaron a aquellas circunstancias donde se puede demostrar que tendrán un rendimiento positivo en la economía de la isla.

Ahora bien, en lo pertinente a nuestro Departamento, la Sección 2072.01 del Código de Incentivos dispone lo siguiente:

“(a) Tasa fija preferencial de cuatro por ciento (4%) — El ingreso que genere un Negocio Elegible por las actividades elegibles que se describen a continuación estarán sujetas, a una tasa fija preferencial de contribución sobre ingresos de cuatro por ciento (4%), en lugar de cualquier otra contribución impuesta por el Código de Rentas Internas de Puerto Rico, o cualquier otra ley siempre que cumplan con los requisitos aplicables a su actividad elegible:

- (1) Rentas percibidas por alquiler de edificios en Zonas Históricas de Puerto Rico, siempre y cuando se cumplan los requisitos de la Ley Núm. 7 de 4 de marzo de 1955, según enmendada, conocida como la “Exención Contributiva de Zonas Históricas”;

[...]

Asimismo, la referida legislación centralizó la facultad de otorgación de decretos y la reglamentación del Código de Incentivos en el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (“DDEC”), disponiéndose que materias fiscales y contributivas se trabajarán en conjunto con el Departamento³. Tomando en consideración lo antes expuesto, entendemos que es imprescindible que, previo a continuar con el trámite legislativo de la presente medida,

¹ De otra parte, resulta importante destacar que la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 60-2019, establece que “[la] Asamblea Legislativa interesa dejar claro que las exenciones contributivas concedidas en este Código de Incentivos se consideran que constituyen un contrato entre el Gobierno de Puerto Rico, el Negocio Exento y sus accionistas, socios o dueños, por lo cual, le aplican las normas generales relativas a los contratos. Y, por ende, “sobre estos aplica el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, quienes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público”. Véase, Ley Núm. 60-2019, a la pág. 5.

² Véase; Ley Núm. 60 -2019, a la pág. 1.

³ *Id.*

esta Honorable Comisión cuente con el insumo y los comentarios que pueda brindar el DDEC sobre las enmiendas propuestas en PS 116.

De otra parte, debemos puntualizar que el PS 116 propone que los beneficios otorgados en el Código de Incentivos puedan ser reclamados durante años contributivos comenzados después del 1 de enero de 2020. Es decir, la medida busca restablecer estos beneficios para años contributivos subsiguientes, lo cual indudablemente requiere un análisis del potencial impacto fiscal que pudiera tener una medida de esta naturaleza.

De un análisis preliminar de la medida, y a base de los datos disponibles, el Departamento estima que la aprobación del PS 116 pudiera conllevar un impacto fiscal de \$1.1 millón de dólares aproximadamente. Este estimado toma en consideración los datos de las planillas presentadas en el Departamento e incluidas en el Informe de Gasto Tributario de 2017⁴.

Por otro lado, es menester destacar que, si bien el PS 116 propone mantener vigente beneficios o exenciones contenidas en la Ley Núm. 7, *supra*, no provee ninguna alternativa que sustituya, en todo o en parte, una fuente de repago para los recaudos dejados de percibir. En vista de ello, es importante señalar que, cónsono con el Plan Fiscal, según certificado el pasado 27 de mayo de 2020 por la JSF al amparo PROMESA, debemos garantizar que las iniciativas y propuestas contributivas sean fiscalmente neutrales de manera que no incidan en el plan fiscal ya establecido.⁵ Cónsono a esto, debido a que la medida tiene un potencial impacto en el Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico, recomendamos contar con la evaluación de la AAFAF.

Recomendamos a esta Honorable Comisión que, como parte de la evaluación y análisis del proceso legislativo de la presente medida, se considere la enmienda propuesta a la luz de los lineamientos esbozados en el Plan Fiscal respecto al principio de neutralidad fiscal. A su vez, recomendamos que se establezca expresamente una fecha límite para la vigencia de este incentivo, lo cual es consistente con el espíritu de la Ley 60-2019. De esta forma, llegada la fecha de expiración, esta Asamblea Legislativa podrá evaluar con detenimiento el rendimiento y retorno en inversión de esta exención, con miras a extender su vigencia de ser necesario.

Por último, de esta Comisión entender prudente continuar con el trámite legislativo de la medida, sugerimos que se lleven a cabo varias enmiendas de técnica legislativa. Como cuestión de hecho, la Sección 6070.03 del Código de Incentivos enmendó el Artículo 8 de la Ley Núm. 7, *supra*. Por tal razón, es innecesario enmendar en una misma medida legislativa

⁴ Aclaremos que para computar el impacto fiscal se utilizó la información correspondiente al Informe de Gasto Tributario de 2017 debido a que la información correspondiente al Informe de Gasto Tributario de 2018, actualmente, no se encuentra disponible. No obstante, se espera que para finales del mes de mayo de 2021 se publique el mismo. De otra parte, si bien no contamos con la totalidad del Informe de Gasto Tributario de 2018, podemos argüir que dado a que el ritmo de gastos para el referido año contributivo continua de forma inalterada, podemos presumir o estimar que el impacto presupuestario que implicaría el proyecto de ley en cuestión sería, más o menos, similar al del 2017. Es decir, alrededor de \$1.1 millón de dólares.

⁵ Véase Capítulo 16.3.3, *New Fiscal Plan for Puerto Rico; Restoring Growth and Prosperity as certified by the Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico*, May 27, 2020.

Hon. Juan Zaragoza Gómez

Proyecto del Senado 116

16 de febrero de 2021

Página 5

el Artículo original y su posterior enmienda. Es por esto que, entendemos que se debe eliminar la Sección 2 de la medida, por ser innecesaria para lograr la intención legislativa propuesta por el PS 116.

IV.

Por último, reiteramos nuestra entera disposición de asesorar y colaborar con esta Asamblea Legislativa en torno a cualquier medida que impacte positivamente el desarrollo económico de Puerto Rico.

Esperamos que estos comentarios sean de utilidad a esta Honorable Comisión y nos reiteramos a su disposición de necesitar información adicional.

Cordialmente,



Lcdo. Ángel L. Pantoja Rodríguez
Subsecretario